

La « normalisation » de la coopération bilatérale de la France avec les pays africains « francophones » (aspects juridiques)

Jean Touscoz

Volume 5, numéro 2, 1974

La coopération internationale entre pays francophones

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700441ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700441ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Touscoz, J. (1974). La « normalisation » de la coopération bilatérale de la France avec les pays africains « francophones » (aspects juridiques). *Études internationales*, 5(2), 208–225. <https://doi.org/10.7202/700441ar>

LA « NORMALISATION » DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE DE LA FRANCE AVEC LES PAYS AFRICAINS « FRANCOPHONES » (aspects juridiques)

Jean TOUSCOZ *

INTRODUCTION

La coopération bilatérale de la France avec les pays africains « francophones »¹ a traversé, depuis le début de la présente décennie, une crise grave²; elle fait actuellement l'objet d'une certaine « normalisation »³.

Ce terme, du point de vue juridique, peut être pris dans deux sens différents: il indique, d'une part, que cette coopération est désormais soumise à des règles juridiques, à des normes préétablies, et qu'elle ne dépend plus de décisions arbitraires, discrétionnaires ou subjectives⁴; il signifie, d'autre part, que cette coopération

* Professeur de Droit public à l'Université de Nice.

1. Dans la présente étude nous entendrons par pays africains « francophones » les pays africains dans lesquels la langue française bénéficie, en droit ou en fait, d'un « statut » (au sens sociologique) privilégié, c'est-à-dire les États issus des anciens empires coloniaux français (les trois États du Maghreb et 14 États africains et malgache) et belges (comme on le sait les accords de coopération ont été conclus par la France en 1962-63 avec le Zaïre, le Burundi et le Rwanda), auxquels il convient d'ajouter l'île Maurice. Nous ne retiendrons donc pas le critère « formel » (au sens juridique) d'appartenance à l'Agence de coopération culturelle et technique (dont, comme on le sait, l'Algérie ne fait pas partie), ni celui qui consisterait à tenir compte du statut juridique de la langue française dans chacun des pays concernés (cf. Patrice DE LA BROUSSE, *La notion de Francophonie* (Actes du Colloque organisé par l'Institut du Droit de la Paix et du Développement de l'Université de Nice sur l'évaluation de la coopération bilatérale entre pays francophones en juin 1973, multigraphiés).

Examinant principalement la « coopération bilatérale », nous excluons de cette étude les problèmes posés par l'Agence de coopération culturelle et technique, par l'Association des États africains et malgache associés aux Communautés européennes, et par les relations existant entre la France et les diverses organisations régionales auxquelles participent les États africains en question (l'OCAM, par exemple), bien que tous ces problèmes soient évidemment liés.

2. Cf. par exemple. Robert TATON, « Les accords de coopération. Réaménagement ou révision fondamentale », *Europe Outre-mer*, septembre 1972, n° 512; IDEM, « Les nouveaux accords de coopération avec la France: un point final et un point de départ », *Europe Outre-mer*, avril 1973, n° 519. IDEM, « Bilan 1973. L'année de la prise de conscience de l'Afrique », *Marchés Tropicaux*, 4 janvier 1974.

3. Parmi les termes variés employés par les responsables et les commentateurs pour qualifier les nouvelles conditions de cette coopération (on a parlé de « renouvellement », de « rénovation », de « d'adaptation », de « dépolitisation », etc.), figure celui de « normalisation »; il a principalement été utilisé pour qualifier l'évolution de la coopération avec les pays du Maghreb, mais il s'applique aussi aux nouvelles relations établies avec les pays du sud du Sahara.

4. En ce sens le concept de « normalisation » est à peu près synonyme de celui de « juridification ».

échappe dorénavant à un régime juridique « privilégié » (au sens étymologique du mot – *privata lex* – c'est-à-dire dérogoire au droit commun) et qu'elle tend, par conséquent, à être régie par les normes ordinairement applicables à la coopération internationale.

Pour préciser la portée de cette « normalisation » il convient donc de rappeler les caractères particuliers du régime juridique antérieur de la coopération en question et de définir le droit commun, le droit « normal » de la coopération qu'elle tend désormais à respecter.

1. Les accords de coopération liant les États africains francophones à la France avaient été conclus pour la plupart en 1960 et 1961, dans la période suivant immédiatement l'indépendance. Ces accords, négociés empiriquement, sous la pression des circonstances, étaient formellement respectueux des souverainetés en présence; établissant en principe un équilibre entre « l'aide » apportée par la France aux nouveaux États et les « avantages particuliers » qu'ils lui consentaient corrélativement dans divers domaines, ils étaient en réalité fondés sur le maintien de relations politiques, économiques et culturelles inégalitaires, héritées de la situation coloniale⁵.

Expression de la politique gaulliste à l'égard du Tiers-Monde en général et de l'Afrique francophone en particulier, ces accords étaient moins l'expression d'une doctrine cohérente de la France en matière de relations politiques et économiques internationales, que le reflet d'un pseudo-réalisme politique (fondé sur la thèse des indépendances nationales) faisant une part trop faible aux données économiques et culturelles⁶.

5. On a maintes fois souligné que les accords de coopération conclus avec les États africains devenus indépendants portaient sur les domaines qui faisaient l'objet des compétences communes de la Communauté éphémère prévue par la Constitution de 1958 (politique étrangère, défense, monnaie, politique économique et financière, matières premières stratégiques, justice, enseignement supérieur, organisation générale des transports extérieurs et communs, télécommunications).

Les études consacrées à ces accords sont très nombreuses. Sur l'ensemble du sujet, cf. LUCHAIRE, *Droit d'outre-mer et de la coopération*. (Collection Thémis). Presses Universitaires de France: cf. en particulier, J. VAUDIAUX, « L'évolution politique et juridique de la coopération franco-africaine et malgache », *T2 Revue générale de droit international public*, octobre-décembre 1970, n° 4, pp. 922-968 (et la bibliographie citée); numéro spécial de la revue *Esprit*, « Les coopérants et la coopération », juillet-août 1970; Denise SORASIO ALLO, « Les accords de coopération culturelle conclus par la France avec les États africains d'expression française et la République malgache », *La coopération internationale*, n° 4 (publié par l'Institut du Droit de la Paix et du Développement de l'Université de Nice); Suzanne BALOUS, *La coopération culturelle de la France* (Préface de Maurice Genevoix), P.U.F. 1972; Jean TOUSCOZ, « Le rapport Gorse sur la coopération de la France avec les pays en voie de développement », *Esprit*, novembre 1972, p. 682-704; Guy FEUER, *Les principes fondamentaux du droit international du développement* (Colloque de la Société française pour le droit international), Aix-en-Provence, mai 1973 multigraphié (à paraître), et la bibliographie citée; Maurice FLORY, Relations culturelles et droit international. *Annuaire français de droit international*, 1971, pp. 61-85, et du même auteur, « Schéma pour une étude idéologique de la coopération », *Mélanges Le Tourneau*, Université d'Aix-en-Provence. 1973; Bertrand FESSARD DE FOUCANET, « Indépendances nationales et coopération franco-africaine », *Études*, avril 1973, pp. 535-561; Numéro spécial de la revue, *Tiers-Monde*, « La coopération internationale », tome XIV, n° 56, octobre-décembre 1973. La coopération de la France et des pays du Maghreb résultait de traités plus récents.

6. Gilbert Comte a présenté une analyse sévère des motivations de la politique gaulliste de coopération avec les pays africains francophones dans *le Monde* des 13, 14, 15 et 16 novembre 1973: il écrit: « À l'inverse d'une légende tenace, la V^e République n'émancipa pas les territoires de l'ancienne Communauté par libéralisme mais parce qu'elle estima un moment leur affranchissement profitable à ses propres calculs... Sous un libéralisme de façade, le Général essayait de défendre les intérêts nationaux au meilleur tarif possible. Il ne pouvait naturellement pas expliquer son programme à la face du monde sans produire quelque scandale. Il l'enveloppa donc dans ce vocabulaire généreux mis à la mode par l'anticolonialisme triomphant de l'époque et donna aux thèses popularisées par *Paris-Match* (« le cartierisme ») la plus intelligente application qu'elles pouvaient recevoir. » Dans ses *Mémoires d'espoir*, le Général de Gaulle écrit d'ailleurs: « En reprenant la direction de la France,

Pendant les années soixante ce système n'a pratiquement pas évolué. Seules les relations franco-algériennes se sont transformées, en raison du dynamisme économique et politique relatif de l'Algérie; les responsables politiques français, pourtant conscients du caractère «exemplaire» de la coopération franco-algérienne, n'en ont tiré aucune conséquence. Durant cette décennie en effet, la France n'eut à redouter aucune concurrence sérieuse en Afrique (les États-Unis étant enlisés dans l'affaire vietnamienne, l'Union soviétique ayant essuyé plusieurs revers sur le continent africain, la Chine n'y ayant pas encore affirmé sa position). Pendant cette période, ni les gouvernements africains⁷, ni le gouvernement français, n'ont provoqué une évolution de cette coopération: le mythe du général de Gaulle, décolonisateur de l'Afrique et aussi du Tiers-Monde, n'a pas été remis en cause; la décolonisation – et la coopération qui en est la suite – a été volontiers présentée comme une grande réussite du régime gaulliste⁸; à la même époque, on constate une absence quasi totale de «réflexion officielle» en France sur ces problèmes⁹, l'opinion publique n'accordant pour sa part qu'une très faible importance aux problèmes du Tiers-Monde.

Pourtant pendant la dernière décennie, la coopération franco-africaine et plus généralement l'ensemble des relations des pays industrialisés et des pays pauvres, a fait l'objet d'une sourde contestation; formulée d'abord dans des cercles restreints, la critique a pris une allure officielle depuis 1970¹⁰; les résultats atteints par les pays africains francophones en particulier, dans l'ordre économique et social, se sont en effet révélés décevants: leur participation au commerce mondial a diminué en valeur

j'étais résolu à la dégager des astreintes désormais sans contrepartie que lui imposait son Empire...»; mais pour éviter qu'une influence étrangère (américaine ou soviétique) ne se substitue à celle de la France, «pour que (les peuples africains) parlent notre langue et partagent notre culture, nous devrions les aider.» Gilbert Comte écrit plus loin: «Bornée par son cynisme rudimentaire, la coopération conçue par de Gaulle n'intégra jamais ces divergences (où l'affection et l'antipathie, la foi et la méfiance, le sentimentalisme et la rancune, se partagent les esprits avec des nuances très subtiles) dans une analyse globale, capable d'en établir la synthèse. Souvent exécutée par de bons fonctionnaires, elle leur appliqua au mieux le langage de la Gauche anticolonialiste sans beaucoup de conviction.»

7. À l'exception des gouvernements algérien, guinéen et malien.

8. La disparition du général de Gaulle de la scène politique, les multiples changements de gouvernements survenus dans les pays africains partenaires de la France, les difficultés et les échecs des tentatives de regroupements africains, ne firent pas évoluer le système.

9. À l'exception du rapport Jeanneney, consacré à la coopération de la France avec le Tiers-Monde, rédigé à la demande du Gouvernement en 1963, qui préconisait notamment un «redéploiement» de «l'aide» (c'est-à-dire son extension aux pays du Tiers-Monde non francophone) et une modification des structures administratives de la coopération: ce rapport n'a eu pratiquement aucune suite. Sur la «doctrine officielle» française en matière de coopération avec les pays africains francophones à cette époque, cf. par exemple, Yvon BOURGES, «La politique française d'aide au développement», conférence prononcée à l'Institut de Vienne sur le développement et la coopération. Vienne, 26 novembre 1971. (Éditions Diloutremmer, Paris 1971, 31p.) et *Notes et Études documentaires*. (La Documentation Française) n° 3787, 4 mai 1971: «Le service de coopération culturelle, scientifique et technique avec les États francophones africains et malgaches. Bilan et perspectives». (Il est expliqué dans cette brochure que de 1960 à 1962 ont existé des relations de substitution, suivies de 1963 à 1965 par la mise en œuvre d'une assistance, faisant place à partir de 1966 à une véritable coopération).

10. Au plan universel, il faut rappeler les rapports Pearson, Jackson, Tinbergen, les prises de position répétées de Robert MacNamara: au plan français, le rapport Gorse; plusieurs organisations internationales, universelles ou régionales, servent de cadre à l'expression des revendications du Tiers-Monde. (L'ONU, les Institutions spécialisées: la C.N.U.C.E.D., l'O.N.U.D.I., l'O.U.A., etc.). La bibliographie sur ces questions est très abondante; parmi les ouvrages les plus récents on peut citer: G. MYRDAL, *Le défi du monde pauvre (un programme de lutte sur le plan mondial)*, Paris, Gallimard, 1971; A. EMMANUEL, *L'échange inégal: Essai sur les antagonismes dans les rapports économiques internationaux*, Paris, Maspero 1972; S. AMIN, *Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Paris, Éd. de Minuit, 1973; V. BENOT, *Qu'est-ce que le développement?* Paris, Maspero, 1973.

relative au cours de cette période ; les termes de l'échange se sont détériorés en leur défaveur ; leur endettement s'est accru ; les bénéfices réalisés par les investisseurs étrangers ont continué à les quitter ; le dualisme de leurs structures s'est accentué, accompagné d'une urbanisation anarchique, engendrant chômage et déracinements sociaux et culturels ; les inégalités sociales se sont dans l'ensemble aggravées, et dans certains pays, le P.N.B. et la consommation alimentaire *per capita* ont diminué.

Simultanément au plan politique les partenaires africains de la France ont, dans l'ensemble, évolué vers un plus grand « progressisme » sous l'influence de multiples facteurs ¹¹.

Il était inévitable et prévisible, dans ces conditions, que les États africains francophones remettent en question leur coopération avec la France pour la purifier de toute trace de « néo-colonialisme » ou d'impérialisme. Depuis 1970 un processus de « normalisation » a ainsi été engagé, qui est actuellement en cours d'achèvement.

2. Cette « normalisation » tend à soumettre la coopération bilatérale de la France avec les pays africains francophones au droit commun de la coopération internationale.

Malgré la place centrale qu'elle occupe dans le système international contemporain, la coopération internationale n'a pas donné lieu à une réflexion théorique suffisamment approfondie et le droit de la coopération n'a pas fait l'objet d'une présentation synthétique ¹².

Le concept de coopération internationale lui-même n'a pas reçu une définition précise, généralement admise : il est souvent employé, dans le langage courant (celui des hommes politiques, des diplomates, des journalistes, par exemple), dans un sens extensif, pour désigner l'ensemble des relations amicales entretenues par des États dans des domaines où ils poursuivent des objectifs non incompatibles ; il est aussi utilisé, dans un sens plus restrictif (et plus scientifique), pour désigner toute action entreprise, dans le cadre des relations interétatiques, par deux ou plusieurs « acteurs internationaux », pour atteindre des objectifs définis conjointement, par la mise en commun de certains moyens (financiers, matériels ou humains) ¹³.

La coopération internationale est un des aspects les plus importants du système international contemporain : elle est en effet liée aux deux phénomènes internationaux majeurs de notre époque : la coexistence pacifique active (entre pays à systèmes politiques et économiques différents) et la décolonisation ; elle concerne donc à la fois les relations Nord-Sud et les relations Est-Ouest.

Nous avançons l'hypothèse (impossible à vérifier dans le cadre limité de cette

11. Parmi lesquels il faut noter le renforcement de la solidarité des pays africains et plus généralement des pays du Tiers-Monde dans leur lutte contre l'impérialisme et le néo-colonialisme ; le rôle croissant de jeunes élites aptes à analyser lucidement les phénomènes de dépendance et d'asymétrie internationales et internes ; en fin de période, l'influence accrue de certains groupes d'États (les pays exportateurs de pétrole notamment), promoteurs d'une prise de conscience accrue de leur force par les pays producteurs de matières premières.

12. Cf. cependant les importants travaux de Wolfgang Friedman.

13. Au sens étroit, le concept de coopération s'applique donc principalement aux relations culturelles, scientifiques, techniques (et industrielles) ; au sens large, il englobe aussi les relations politiques, militaires, commerciales, monétaires, financières, le régime des investissements, etc.

étude¹⁴) qu'un système global de coopération internationale est en train de se constituer dans le monde; certes, ce système global comporte des sous-systèmes (coopération entre pays industrialisés à systèmes économiques identiques, d'une part, entre pays industrialisés à systèmes économiques différents, d'autre part, entre pays de développement économique inégal, en troisième lieu, entre pays du Tiers-Monde enfin) soumis à des régimes juridiques différenciés; mais il nous paraît possible d'affirmer qu'il existe, au-delà de ces importantes différences, une problématique unique et générale des relations de coopération; il en résulte que le système global de la coopération internationale est régi par un ensemble cohérent de normes juridiques. Ce système fait partie intégrante du système international global et les normes qui le régissent font donc évidemment partie du droit international général, dont elles respectent les principes généraux (égalité, indépendance, non-ingérence dans les affaires intérieures, libre disposition des richesses naturelles, etc.).

Il mérite cependant d'être considéré en lui-même pour trois raisons principales:

- Tout d'abord, ce système global de la coopération internationale reflète exactement les efforts actuellement entrepris pour réaliser une nouvelle répartition du pouvoir et une nouvelle division du travail dans la société internationale¹⁵.
- D'autre part, il exprime les transformations les plus significatives du système international global, dues aux mutations culturelles, scientifiques et techniques, au nouveau rôle des États dans la définition et la mise en œuvre des relations internationales, etc.
- Il occupe enfin une place centrale dans la dialectique de la paix mondiale, la coopération internationale étant, en définitive, le meilleur moyen de résoudre les conflits internationaux en leur donnant le caractère de conflits non antagonistes (dans la mesure où les conflits qui peuvent naître à l'intérieur des relations de coopération ne remettent pas en question le caractère non conflictuel de ces relations considérées globalement)¹⁶.

Le « droit commun » de la coopération internationale, actuellement en gestation, constitue donc une des parties les plus importantes du droit international contemporain; le maintien de la paix et le progrès de la justice dans le monde dépendent de l'adaptation de ce droit aux forces profondes qui animent la société internationale

14. Pour une analyse plus précise du concept de coopération, cf. notamment Jean TOUSCOZ, « Les accords bilatéraux de coopération scientifique et technique », *Annuaire français de droit international*, 1968, pp. 682 ss.; « Souveraineté et coopération internationale culturelle, scientifique et technique » dans *La souveraineté au XX^e siècle*, Colin (Collection U), 1971; « Les diverses formes de la coopération Est-Ouest en Europe », *Cette Revue*, volume IV, n° 3 septembre 1973; *La coopération scientifique internationale*, Éditions techniques et économiques, Paris 1973, 390p.; cf. aussi: Les travaux et publications du Programme d'études et de recherches sur la coopération internationale dirigé par l'auteur dans le cadre de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement de l'Université de Nice (et notamment notre *Bulletin semestriel sur la coopération internationale culturelle, scientifique et technique*).

15. À cet égard, les années 1970 constitueront sans doute une période décisive dans l'évolution du système international considéré dans son ensemble; cette nouvelle phase, caractérisée par la fin de la période d'après-guerre (au sens large), sera sans doute marquée par des changements des structures internationales aussi profonds que ceux qui peuvent résulter d'une Guerre mondiale; les signes de cette transformation sont nombreux et bien connus: avènement d'un monde multipolaire, crise des relations du Tiers-Monde avec les pays industrialisés, crises démographique, énergétique, monétaire, remise en question de la croissance, etc.

16. Cf. Albert LEGAULT, *et al.* « L'analyse comparative des conflits interétatiques dyadiques » *Études Internationales*, volume IV, n° 4, décembre 1973.

globale et des efforts accomplis par les différents États pour rendre conformes leurs droits nationaux au droit international de la coopération.

Dans cette perspective l'étude de la « normalisation » de la coopération bilatérale de la France et des pays africains francophones revêt un singulier intérêt : elle permet en effet de montrer que les États en cause se sont efforcés de soumettre leurs relations aux normes générales de la coopération internationale¹⁷ et que la coopération de la France avec ces États tend à être intégrée au « système » français de coopération de droit commun.

Nous étudierons donc successivement – sans prétendre être exhaustif – quelques aspects de la « normalisation » internationale et de la « normalisation » interne de la coopération bilatérale de la France avec les pays africains francophones.

I – LA «NORMALISATION» INTERNATIONALE

– Au cours des dernières années la plupart des États africains francophones ont remis en question, totalement ou partiellement, violemment ou discrètement, leurs accords de coopération avec la France¹⁸.

Les gouvernements africains ont, dans tous les cas, pris l'initiative de la révision, en utilisant diverses procédures.

Les uns ont *dénoncé unilatéralement* les traités : la République malgache, par exemple, après le changement de gouvernement consécutif au « mouvement de mai 1972 », a publiquement dénoncé les accords, tout en demandant la négociation de nouvelles conventions¹⁹ ; d'autres gouvernements ont utilisé la même méthode, quoique de façon moins spectaculaire²⁰.

Pour justifier cette dénonciation, les États en cause ont fait valoir plusieurs arguments fondés sur le non-respect par la France de ses obligations²¹, sur le

17. Réciproquement, l'étude de cette « normalisation » permet de préciser le contenu des normes générales qui régissent la coopération internationale.

18. En particulier l'Algérie, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, Madagascar, le Mali, le Maroc, le Mauritanie, le Niger, le Sénégal, le Tchad, le Togo, la Tunisie.

19. Au cours de la cérémonie d'ouverture des négociations à Paris, le 25 janvier 1973, le chef de la délégation malgache a dénoncé officiellement tous les accords (au nombre d'une soixantaine) liant son pays à la France ; la France a accepté cette méthode de la « table rase », les négociations ayant lieu précipitamment dans une atmosphère fiévreuse, le Gouvernement malgache ayant demandé que les pourparlers s'achèvent au plus tard le 29 mars.

20. Le Congo, par exemple, a dénoncé l'accord unilatéral le liant à la France. La Mauritanie a également décidé le 28 novembre 1972, de créer une monnaie nationale et de sortir de la zone franc : toutefois le délai de six mois prévu par les statuts de l'Union monétaire ouest-africain pour sortir de l'Union semble avoir été respecté par la Mauritanie. La France a refusé d'accorder tout soutien à la nouvelle monnaie, en particulier le compte d'avance d'un montant de 10 milliards de francs C.F.A. remboursables qui devait servir à donner au pays des facilités de change, que demandaient les Mauritaniens, adoptant ainsi à l'égard de la Mauritanie une attitude comparable à celle qui avait été prise envers la Guinée lorsque celle-ci refusa la Communauté (la France a adopté une attitude plus souple envers le Maroc, la Tunisie et plus récemment Madagascar, lorsque ces États ont adopté une monnaie nationale et quitté la zone franc).

21. Il a été soutenu, par exemple, que les dispositions des accords selon lesquelles la France et ses partenaires se concerteraient pour harmoniser leurs positions avant toute décision diplomatique importante (clauses que certains États jugeaient d'ailleurs trop astreignantes pour leur propre souveraineté), n'ont pas été respectées par la France ; plusieurs grandes décisions diplomatiques françaises, lourdes de conséquences pour les États africains, ont en effet été prises sans consultations préalables : la reconnaissance de la Chine de Pékin, par exemple, ou l'embargo sur les armes à destination d'Israël ou la prise de position de la France dans l'affaire du Biafra. Il a également été souligné que la dévaluation du franc en 1969 a été décidée unilatéralement par la France en méconnaissance des règles régissant la zone franc.

caractère inégalitaire des traités et sur les changements des circonstances survenues depuis la conclusion des traités²².

Le gouvernement français ayant accepté de négocier de nouveaux accords, ces dénonciations unilatérales peuvent être analysées comme des demandes d'abrogation acceptées par la France.

D'autres États ont constaté la caducité des accords les liant à la France²³ : ils ont fait valoir que certains accords étaient renouvelables (en général) tous les cinq ans et qu'ils n'avaient été ni prorogés ni révisés, et que certaines règles ou institutions prévues par ces conventions étaient tombées en désuétude²⁴.

D'autres États enfin ont eu recours à des *procédures plus discrètes et plus prudentes* : le Niger par exemple, a formulé une demande officielle de révision en juillet 1972, à la suite de laquelle des échanges de notes diplomatiques et des pourparlers ont eu lieu dans un climat très amical ; le Sénégal²⁵, la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, le Tchad, le Maroc, la Tunisie ont adopté la même attitude²⁶.

Mis en présence de ces revendications, le gouvernement français n'a pas dramatisé la situation ni alerté l'opinion publique ; certes, la diplomatie française n'est pas restée inactive ni purement passive²⁷ ; mais, en général, les responsables français ont accepté de négocier la révision des accords en entourant les discussions de la plus grande discrétion possible.

Bien que le processus de révision ne soit pas achevé (plusieurs négociations diplomatiques en cours donnent lieu à d'incessants rebondissements dans une atmosphère de « surenchère ») et que les textes des nouveaux accords ne soient pas tous

22. La valeur juridique de ces arguments peut donner lieu à discussion : le Gouvernement français ne s'est toutefois pas placé sur le terrain juridique et a fait prévaloir la volonté de poursuivre la coopération.

23. C'est le cas en particulier de la Mauritanie qui a considéré que les accords de coopération étaient devenus caducs à compter du 1^{er} janvier 1973, mais qui a continué à les appliquer à titre transitoire jusqu'au 1^{er} février ; le Niger, le Congo, ont adopté des positions analogues.

24. Le Conseil régional de défense, prévu au niveau du Conseil de l'Entente (regroupant la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta et le Niger) n'a pas été réuni depuis 1964, par exemple.

25. Dont le Président déclarait que la révision devait se faire « sans tambour ni trompette ».

26. Il n'est pas possible d'examiner ici dans toutes les nuances, les prises de position des divers partenaires de la France et les problèmes juridiques qu'ils soulèvent. L'Algérie fournit un exemple particulièrement intéressant : elle a demandé en 1969 la révision de l'accord du 29 juillet 1965 « concernant le règlement des questions touchant les hydrocarbures et le développement industriel de l'Algérie » conformément aux dispositions de l'article 27 de cet accord ; les négociations n'ayant pu aboutir, l'Algérie a procédé à la nationalisation des entreprises françaises d'hydrocarbures (mesure dont la légalité et la légitimité n'ont pas été contestées par la France), ce qui a eu pour effet de rendre caduc l'accord de 1965 : dans cet exemple, c'est une mesure d'ordre interne (la nationalisation) qui a privé d'effet un traité international ; la coopération a repris sur la base d'accords conclus entre compagnies pétrolières. Sur les problèmes juridiques très complexes soulevés par ces nationalisations, cf. Jean TOUSCOZ, « La nationalisation des sociétés pétrolières françaises en Algérie et le droit international », *Revue belge de droit international*, 2, 1972 ; ici, pp. 489ss.

27. En particulier, le président de la République, Georges Pompidou, a effectué plusieurs voyages en Afrique à l'époque où les accords de coopération étaient remis en cause (février 1971, janvier 1972, novembre 1972, janvier 1973) ; cf. aussi le récent voyage de M. Jobert, ministre français des Affaires étrangères, en Algérie (mars 1974). C'est à l'occasion de son troisième voyage en Afrique que M. Pompidou a annoncé de façon spectaculaire que la France renonçait au remboursement du capital et des intérêts des prêts consentis par le Fonds d'investissement et de développement économique et social (F.I.D.E.S.) d'un montant de cinquante milliards de francs C.F.A. (soit un milliards de francs français) et qui avaient été pris en charge par ces États lors de leur accession à l'indépendance. Cette « remise de dette » a été diversement commentée : certains ont critiqué cette libéralité jugée excessive ; d'autres, plus justement semble-t-il, ont fait valoir que cette « dette » contractée par les pays africains francophones avant leur indépendance, ne liait pas les États devenus souverains (il n'est pas possible de discuter ici dans le détail le délicat problème de succession d'États ainsi soulevé.)

publiés et connus²⁸, il est possible de présenter dans les grandes lignes le contenu de la «normalisation» ainsi réalisée.

– Globalement les nouveaux accords constituent des accords cadres, rédigés en

28. D'après les renseignements en notre possession, voici la liste des principaux accords de coopération conclus par la France avec les pays africains francophones depuis 1970 (cf. à ce sujet la chronique relative aux conventions internationales conclues par la France: J. TOUSCOZ et M. E. COUSIN, *Annuaire français de droit international*). Six États ont obtenu une renégociation globale des accords conclus après l'indépendance: le Cameroun, le Congo, le Gabon, Madagascar, la Mauritanie, le Sénégal. (Les États du Maghreb leur ayant par ailleurs ouvert la voie).

Algérie: Avenant à la convention du 8 avril 1966 relative à la coopération technique et culturelle, signée le 22 août 1970. Accord de mars 1974 sur l'indemnisation des sociétés françaises nationalisées en 1963 et 1966.

Cameroun: 10 accords signés le 21 février 1974 (accord général de coopération technique en matière de personnel; accord de coopération culturelle; convention consulaire; accord de coopération en matière économique et financière; convention portant sur l'organisation des relations entre les trésors français et camerounais; accord relatif aux transports aériens; accord de coopération militaire; convention fixant les règles et les modalités du soutien logistique apporté par la France aux forces armées du Cameroun; accord de coopération en matière de justice; protocole instituant une grande commission mixte).

République centrafricaine: Accord cadre en matière d'enseignement supérieur, signé le 15 mai 1971 (pas de demande officielle de révision).

Congo: Accord cadre en matière d'enseignement supérieur signé le 25 mai 1970. 13 accords signés le 1^{er} janvier 1974. (Traité de coopération instituant une grande commission mixte franco-congolaise. Convention de coopération judiciaire. Accord sur les droits fondamentaux des nationaux. Convention sur la circulation des personnes. Convention relative au concours du personnel. Accord de coopération culturelle. Accord de coopération scientifique et technique. Convention de coopération sanitaire. Échange de lettres concernant les conventions fiscales. Accord de coopération en matière de marine marchande et de pêche. Accord de coopération en matière d'aéronautique civile, etc.).

Côte d'Ivoire: Accord pour le financement de la coopération culturelle signé le 14 décembre 1973 (pas de demande officielle de révision, mais celle-ci est envisagée).

Dahomey: (pas de demande officielle de révision mais celle-ci est en cours de préparation).

Gabon: Accord cadre en matière d'enseignement supérieur signé le 30 avril 1971. Les nouveaux accords de coopération ont été signés le 14 février 1974.

Haute-Volta: Accord en matière d'enseignement supérieur signé le 26 mars 1971. Pas de demande officielle de révision.

Madagascar: 8 accords signés le 4 juin 1973 en matière militaire, d'assistance culturelle, d'assistance technique, civile et militaire, de coopération judiciaire, de pêche maritime, de postes et télécommunications, de questions domaniales et de diplomatie.

Mali: Pas de demande officielle de révision.

Maroc: Accord portant constitution de la Commission Intergouvernementale permanente signé le 2 juillet 1971. Convention de coopération culturelle et technique signée le 13 janvier 1972. Accords sur l'indemnisation des colons en cours de négociation (mars 1974).

Mauritanie: Accords signés le 15 février 1973 comprenant: un échange de lettres relatives à la nomenclature des accords devenus caducs le 31 décembre 1972, un échange de lettres relatif à la coopération en matière de politique étrangère, des accords de coopération en matière économique et financière, en matière culturelle, un accord de coopération technique relatif au personnel (l'accord de coopération en matière de justice est le seul à avoir été reconduit dans sa totalité).

Niger: Accord en matière d'enseignement supérieur signé le 26 mars 1971. Demande officielle de révision en juillet 1972: les négociations sont en cours.

Sénégal: Accord de coopération en matière d'enseignement supérieur signé le 10 février 1970. 4 accords signés le 29 mars 1974 comportant notamment un traité d'amitié et de coopération, des accords de coopération économique et financière, en matière de marine marchande, d'aviation civile, en matière culturelle et sur la circulation des personnes.

Tchad: Constitution d'une Commission mixte franco-tchadienne le 16 novembre 1973. (Le président Tombalbaye souhaite que cette commission permette de faire évoluer les conditions d'application des accords en vigueur).

Togo: Pas de demande officielle de révision.

Tunisie: Accord sur la constitution d'une Commission intergouvernementale permanente (juin 1972). Convention sur la protection des investissements (signée le 30 juin 1972). Accord de coopération scientifique signé le 19 octobre 1971.

Zaïre: Convention sur la protection des investissements signée le 5 octobre 1972.

Certains anciens accords ont d'ailleurs été reconduits.

termes plus généraux que les précédents qui étaient plus précis et plus détaillés. Mais surtout ces accords sont semblables à ceux que la France a conclu dans les mêmes domaines avec d'autres pays en voie de développement et analogues à ceux que les pays africains francophones ont conclus avec d'autres États développés²⁹. La coopération bilatérale de la France avec les pays africains francophones n'est donc plus une coopération « en faisceau » (constituée par une « famille » de conventions presque identiques liant la France à des États avec lesquels elle entretenait des relations « privilégiées »); elle est régie par des conventions très semblables aux accords de coopération de « droit commun »; tel est essentiellement le contenu de la « normalisation » de la coopération.

Plus précisément, sur le plan formel, les nouveaux accords sont conclus pour une durée limitée (1 à 3 ans) et peuvent être dénoncés, en général, selon un préavis de trois à six mois. Leur mise en œuvre est confiée à des commissions mixtes paritaires selon une technique d'institutionnalisation de la coopération bilatérale qui tend à se généraliser³⁰; au niveau de l'exécution des accords, « les missions d'aide et de coopération » sont souvent supprimées, les services des ambassades retrouvant leurs attributions de droit commun.

L'étude du contenu des nouveaux accords révèle que la « normalisation » de la coopération a consisté principalement à établir un plus strict respect mutuel des souverainetés des États en présence et à organiser une réciprocité des avantages plus rigoureuse³¹.

A – Le respect mutuel des souverainetés

Voulant réaliser leur « nouvelle indépendance », les partenaires de la France ont exprimé la volonté de renforcer et de rendre plus effective leur souveraineté.

Sur le plan politique, ils ont demandé la suppression des clauses réduisant leur liberté en matière diplomatique et la disparition des bases militaires françaises situées sur leurs territoires; dans l'ordre économique, ils ont mis en question les dispositions limitant leur souveraineté sur leurs richesses naturelles: des termes tels que « algérianisation », « zaïrisation », « malgachisation », etc. des économies nationales ont souvent été utilisés; en matière culturelle enfin, les États africains ont remis en cause certaines dispositions des accords de nature à entraver l'épanouissement de leurs cultures nationales³².

Les nouveaux accords satisfont la plupart de ces exigences.

Sur le plan militaire, des clauses relatives à la défense commune subsistent dans plusieurs accords³³, mais les facilités accordées aux troupes françaises ne visent plus à

29. Cf. par exemple la déclaration de M. Marien Ngonabi, chef de l'État congolais, après la signature des nouveaux accords de coopération de son pays avec la France: « Nos rapports avec la République Française ne différeront plus de ceux que nous entretenons avec d'autres partenaires du monde », dans *Marchés tropicaux*, n° 146, 4 janvier 1969.

30. Cf. Gilbert CATY, *La coopération entre la France et le Tiers-Monde*, P.U.F. 1967.

31. Cf. sur cette question la bibliographie citée *supra*, note 14.

32. Monsieur Ratsiraka, chef de la délégation malgache, a bien résumé cette thèse, en déclarant (lors de la cérémonie d'ouverture des négociations franco-malgaches le 25 janvier 1973) que la coopération doit s'établir entre partenaires égaux, sur les bases suivantes: – égalité et respect mutuel de la souveraineté entre les deux pays; – réciprocité effective des avantages des deux nations; – non-ingérence dans les affaires extérieures de l'autre État; – paix et non-agression.

33. La délégation mauritanienne, par exemple, lors des négociations tendant à la conclusion des nouveaux accords de coopération, a employé des expressions telles que « la repersonnalisation », la « désaliénation mentale » de l'homme mauritanien.

« la défense » des États africains contre une agression extérieure ; elles serviront à appuyer la politique mondiale de la France³⁴. D'autre part, les bases françaises dans les pays africains sont supprimées ou appelées à disparaître à échéance fixée³⁵. La base aérienne militaire d'Ivato, près de Tananarive, a été évacuée le 1^{er} septembre 1973 ; la base navale de Diego-Suarez est passée sous la souveraineté malgache mais des « facilités », renouvelables chaque année par tacite reconduction, sans limitation de durée, sont accordées aux bâtiments de la marine nationale française pour qu'ils puissent faire des escales techniques à Diego-Suarez, s'y ravitailler et éventuellement subir des réparations ; pendant deux ans, à compter de la date de conclusion des accords franco-malgaches³⁶, les effectifs de la base seront maintenus pour assurer la formation des techniciens malgaches ; enfin les activités de l'arsenal de Diego-Suarez, qui assurera en priorité la réparation des navires malgaches et français, seront contrôlées par une société malgache d'exploitation (75% du capital étant malgache, 25% étant français) qui doit être constituée avant la fin de 1974³⁷. De même, selon les nouveaux accords franco-sénégalais, l'arsenal de Dakar cesse d'appartenir à la marine française et va être « transformé » en une société d'économie mixte à caractère industriel », gérée conjointement par des Sénégalais et des Français ; le retrait des troupes françaises (ramenées de 2 250 à 1 300 hommes) se fera par étapes.

Sur le plan économique, les nouveaux accords se distinguent des précédents à plusieurs égards. Tout d'abord les dispositions relatives au contrôle commun des produits stratégiques (comme le pétrole ou l'uranium) sont généralement supprimées³⁸. D'autre part, les clauses protectrices des investisseurs français sont supprimées (convention franco-malgache) ou assouplies (en particulier, celles qui permettent le libre transfert des bénéfices) : ainsi vont s'accroître et s'étendre les mesures autoritaires ou d'incitation relatives à l'africanisation des cadres et des capitaux des entreprises, à la participation des États (notamment dans les sociétés minières)³⁹, à l'interdiction faite aux étrangers d'exercer certaines activités économiques, à l'intervention de la puissance politique dans certains secteurs comme les assurances, à la création de flottes marchandes et de pêche propres, etc.⁴⁰.

34. Par exemple, dans l'accord franco-gabonais signé le 12 février 1974 : l'accord militaire de 1960 est maintenu en partie et un petit détachement de troupes françaises sera maintenu au Gabon.

35. Cf. par exemple, les accords franco-sénégalais signés le 29 mars 1974 et la déclaration de M. Assane Seke, ministre sénégalais des Affaires étrangères, lors de leur signature : « compte tenu du fait que la France, en tant que grande puissance, doit mener une politique mondiale et assurer son rôle dans l'Atlantique, nous avons décidé de lui accorder des facilités pour mener à bien ses grands desseins. »

36. La même évolution avait précédemment eu lieu en Afrique du Nord.

37. Cf. leur texte dans *Marchés tropicaux*, juin 1973.

38. En mars 1974, la France a d'ailleurs envoyé une force navale dans l'océan Indien pour un séjour de plusieurs mois ; des unités de guerre américaines, soviétiques, chinoises et japonaises y croisent régulièrement.

39. Cf. par exemple, les accords franco-gabonais du 12 février 1974 ; le président Bongo avait d'ailleurs déclaré en novembre 1973 : « notre production d'uranium n'appartient pas au Commissariat français à l'énergie atomique, seul utilisateur de l'uranium gabonais jusqu'à présent, et on ne pourra plus utiliser désormais cet uranium sans que le Gabon, en l'occurrence moi-même, fasse connaître son point de vue. »

40. Certains États ont d'ailleurs procédé à des nationalisations. C'est évidemment le cas de l'Algérie qui a, dans ce domaine, mis en œuvre la politique la plus radicale. Il n'est pas possible d'examiner ici les problèmes posés par l'indemnisation des biens nationalisés. (cf. J. TOUSCOZ, *op. cit.*, note 26) ; ces problèmes se posent également dans les relations franco-marocaines et franco-tunisiennes en particulier à la suite de l'expropriation des terres de colonisation ; le contentieux de l'indemnisation est en voie de règlement.

En matière de coopération culturelle enfin, l'accent est mis sur le respect mutuel des cultures ; il en résulte notamment que les systèmes éducatifs des pays africains en cause seront de plus en plus nettement distincts du modèle français pour être mieux adaptés aux réalités économiques, sociales et culturelles locales⁴¹.

Le plus strict respect mutuel des souverainetés est naturellement assorti d'une réciprocité plus rigoureuse des avantages des États qui coopèrent.

B - La réciprocité des avantages

L'aspect inégalitaire des anciens accords de coopération a été souvent dénoncé.

L'argument de « dignité » nationale était souvent sous-jacent aux revendications des partenaires de la France⁴².

Mais bien d'autres arguments plus concrets ont été avancés à ce sujet. La Mauritanie, par exemple, a fait valoir que l'accord militaire la liant à la France et accordant à chacune des parties contractantes toutes facilités pour la libre circulation de ses forces dans l'espace aérien ou dans les eaux territoriales de l'autre partie, ainsi que pour l'utilisation des infrastructures portuaires, ferroviaires, routières, aériennes, etc. ne pouvait en pratique bénéficier qu'à la France ; elle a également souligné que l'accord en matière de marine marchande, comportant le traitement national pour les navires battant le pavillon de l'autre État, ne profitait qu'à la France⁴³. Le modéré président du Sénégal, Léopold Senghor, déclarait lui-même, sur un plan plus général : « Il faudrait faire le compte de ce que l'Afrique rapporte à l'Europe. Au Sénégal, chaque année, nous avons 20 milliards de francs CFA qui rentrent (dons, prêts, investissements, etc.), mais 20 milliards de francs CFA sortent de manière invisible (salaires, bénéfices, etc.). À combien se montent les invisibles ? En tous cas ils existent et constituent un bénéfice net d'impôt pour l'Europe⁴⁴. » Les pays africains ont tous insisté sur le fait qu'une grande part des crédits affectés à « l'aide » revenant en France ou n'en sortant pas, les termes de l'échange connaissant une dégradation continue, les bénéfices des entreprises françaises étant rapatriées, etc., c'est l'Afrique qui, tous comptes faits, aide la France.

Aussi les nouveaux accords aménagent-ils une plus stricte réciprocité des avantages.

41. « Les relations franco-africaines », *Europe Outre-Mer*, novembre 1973, n° 526. Il faut noter que des négociations sont actuellement en cours entre la France et l'Algérie à propos de l'indemnisation de biens français nationalisés ; cf. *supra*, note 28.

42. Aussi des dispositions ont-elles dû être insérées dans les nouveaux accords pour permettre le maintien, dans les États africains, d'établissements d'enseignement supérieur respectant les programmes français, à l'usage des jeunes français résidant dans ces pays ; bien d'autres questions ont été réglées, qu'il n'est pas possible d'examiner ici en détail ; celle de l'équivalence des diplômes, par exemple, supprimée bien souvent dans la mesure où elle facilite « l'exode des cerveaux » ; celle du recrutement par les États africains, de professeurs d'université non français ; celle de la « nationalisation » des instituts de recherche créés par la France, etc.

43. Par exemple, selon le traité de coopération franco-mauritanien, l'ambassadeur de France à Nouakchott était, de droit, le doyen du corps diplomatique, tandis que l'ambassadeur de Mauritanie en France n'avait « qu'une place privilégiée parmi les envoyés diplomatiques accrédités à Paris ». Commentant ce type d'inégalité, M. Moktar Ould Daddah, président de Mauritanie, déclarait dans une interview en février 1973 : « Nous n'avons ni la puissance matérielle ni la puissance militaire. Si nous n'avions pas un minimum de dignité à défendre et un minimum de morale à réintroduire dans les rapports des nations, alors nous n'aurions rien. »

44. La tribune du Centre d'Information du Parti populaire mauritanien écrivait, par exemple, à ce sujet : « On n'a jamais vu de bateaux mauritaniens pêcher au large des côtes bretonnes ou de grands paquebots mauritaniens transporter des passagers de Nouadhibou à Marseille. »

En matière de coopération technique, par exemple, une nouvelle ventilation des charges entre les partenaires a souvent été aménagée dans le but d'alléger ou de préciser les frais supportés par les pays africains⁴⁵.

Au plan monétaire, la zone franc, qu'ont quittée Madagascar et la Mauritanie⁴⁶, connaît une évolution rapide, d'ailleurs inachevée. Les États africains qui en sont membres reprochent en effet à ses mécanismes de fournir à la France des devises, de faciliter la fuite des bénéfices des investissements réalisés sur leurs territoires, de soumettre leurs économies aux décisions monétaires prises unilatéralement par la France, sans leur fournir les contreparties correspondantes. Le « sommet » franco-africain réuni à Paris, le 13 novembre 1973, à ce sujet⁴⁷ n'a pas réglé les problèmes posés par cette zone monétaire : la portée de cette conférence a d'ailleurs été réduite mais il a été décidé de rendre annuelles de telles réunions⁴⁸.

Enfin, dans certaines conventions, il est prévu que les investissements publics financés avec le concours français devront désormais être négociés « au coup par coup », pour permettre aux États africains de discuter pour chaque projet précis les modalités du concours financier français⁴⁹.

Si la coopération de la France et des pays africains francophones a ainsi été « normalisée » au plan international, elle l'a également été par rapport aux institutions et aux règles juridiques françaises qui régissent la coopération de la France avec les pays étrangers.

II - LA «NORMALISATION» INTERNE

La coopération de la France et des États africains a occupé depuis son origine, une place à part et souvent mal définie, dans l'ordonnancement institutionnel et normatif français ; au cours des dernières années, cette coopération a fait l'objet d'une « normalisation » corrélative et complémentaire de la « normalisation » internationale précédemment analysée ; elle tend à perdre désormais son caractère « privilégié » en droit interne français et à s'intégrer dans le système français de coopération internationale.

Ne pouvant présenter toutes les transformations réalisées dans ce domaine, nous nous limiterons à l'étude de deux adaptations significatives : la suppression du secrétariat d'État chargé des affaires africaines et malgaches, et l'adoption d'un statut de droit commun des coopérants français à l'étranger.

45. Cité par Gilbert COMTE, *le Monde*, 16 novembre 1973.

46. Cf. en particulier, les accords franco-mauritanien et franco-malgache.

47. Rappelons que les États du Maghreb n'en font pas partie.

48. Cette réunion rassemblant six chefs d'États africains (les présidents du Sénégal, de Côte d'Ivoire, du Gabon, du Niger, de la Haute-Volta et de la République centrafricaine), deux ministres des Finances (du Congo-Brazzaville et du Mali) et le président Pompidou. Le Cameroun et le Tchad n'y étaient pas représentés.

49. Au cours du « sommet », la rénovation des traités relatifs à l'Union monétaire ouest-africaine (U.M.O.A.) et à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.), négociée par les ministres des Finances des pays intéressés (et signée à Dakar le 4 décembre) a été approuvée, mais ces mesures auraient sans doute été adoptées même si le « sommet » ne s'était pas réuni. M. Jean-François Deniau, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, a précisé que les prochaines rencontres annuelles se tiendraient alternativement dans les pays intéressés et pourraient être désignées sous le nom de « Conférence annuelle d'amitié et de coopération ». Il serait souhaitable à notre avis que les futures rencontres soient mieux organisées que celle du 13 novembre, qui n'a duré qu'une seule journée et n'avait pas d'ordre du jour ni de rapports précis à discuter ; Cf. *Faim et Développement*, décembre 1973.

A - La suppression du secrétariat d'État

Depuis le 11 juin 1961, un secrétariat d'État, parfois érigé en ministère, était chargé de l'application des traités et accords de coopération conclus avec les États africains francophones au sud du Sahara et Madagascar⁵⁰, à l'exception des seules questions diplomatiques et militaires; ainsi la coopération de la France avec ces États était-elle administrée par un organe spécialisé, ce qui accentuait sa spécificité par rapport à la coopération poursuivie avec les États de « l'étranger traditionnel », gérée par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) du ministère des Affaires étrangères; un « décret du 20 janvier 1966 » avait toutefois transféré les questions de coopération avec les États francophones d'Afrique au sud du Sahara, la République malgache et l'île Maurice, au ministère des Affaires étrangères, celui-ci déléguant ses compétences en ce domaine au secrétaire d'État chargé de la coopération⁵¹: une certaine coordination globale de la politique de coopération était ainsi rendue possible au niveau du ministre des Affaires étrangères (d'ailleurs limitée par la grande autonomie dont jouit la D.G.R.C.S.T. en son sein et par le maintien du secrétariat d'État)⁵². D'autre part, le secrétariat général pour la Communauté et les Affaires africaines et malgaches auprès de la Présidence de la République⁵³ jouait un rôle souvent décisif en matière de coopération.

Cette structure administrative complexe était l'objet de vives critiques; la qualifiant de « monstre à trois têtes », Gilbert Comte critiquait son fonctionnement dans les termes suivants: « Au lieu de surveiller l'évolution du continent noir, les fonctionnaires des services distincts luttent entre eux pour imposer réciproquement leurs prérogatives... Cette prépondérance des ambitions corporatives sur l'intérêt public paralysa plusieurs fois la France devant des situations difficiles et subordonna sa politique à des mystérieuses luttes d'influence⁵⁴. » En termes moins vifs, le rapport Gorse, s'inspirant des structures administratives existant dans plusieurs pays étrangers, proposait la suppression du secrétariat d'État et la création d'une structure administrative nouvelle (Commissariat général ou Délégation générale) rattachée au ministère des Affaires étrangères et compétente pour l'ensemble des pays en voie de développement⁵⁵.

50. Cf. par exemple les accords franco-mauritaniens du 15 février 1973. Le Niger au contraire désirait que l'aide française prenne une forme pluriannuelle, pour pouvoir être intégré dans son plan de développement.

51. Les États du Maghreb ont été soustraits à la compétence de ce secrétaire d'État.

52. En particulier, le secrétaire d'État présidait par délégation du ministre des Affaires étrangères, le Fonds d'aide et de coopération, et exerçait les fonctions d'ordonnateur principal des dépenses afférentes à ces attributions. (cf. par exemple, le Décret n° 72.674 du 19 juillet 1972 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé de la coopération: selon l'article 2 alinéa 4 de ce Décret, le secrétaire d'État « est tenu informé des actions de coopération avec les États d'Afrique au sud du Sahara autres que ceux relevant de sa compétence »).

53. À ce sujet, la « doctrine officielle » était formulée dans les termes suivants: « S'il existe un secrétariat d'État spécialement chargé de mettre en œuvre notre coopération avec les États africains et malgache, il n'en appartient pas moins au ministère des Affaires étrangères d'exercer vis-à-vis du reste du monde une action de coopération qui, pour obéir à des concepts parfois différents et en utilisant des mécanismes distincts, n'en constitue pas moins un tout cohérent »; cf. le compte rendu annuel d'activités de la Direction générale aux relations culturelles, scientifiques et techniques (1973) et le rapport de M. Hubert Germain aux assises nationales de l'U.D.R. en 1971 sur « la France dans le monde », *Faim et Développement*, janvier 1973, n° 12.

54. Réorganisé le 18 mai 1961 et détenu sans interruption (sauf pendant les quelques semaines du printemps 1969, lors de l'interim de la présidence de la République) par l'influent M. Focard.

55. Cf. *le Monde*, du 14 novembre 1973.

Le dernier remaniement ministériel a retenu (partiellement) l'aspect négatif de cette suggestion⁵⁶. Le secrétaire d'État à la coopération est supprimé et le nouveau secrétaire d'État auprès du ministère des Affaires étrangères⁵⁷ se voit confier des attributions plus générales et assez imprécises⁵⁸; d'autre part, le ministre des Affaires étrangères a donné délégation permanente de signature à M. Hubert Dubois, conseiller des Affaires étrangères pour signer en son nom « tous actes administratifs, arrêtés, instructions et décisions, à l'exclusion des décrets, concernant les questions de coopération avec les États francophones d'Afrique au sud du Sahara, la République malgache et l'île Maurice⁵⁹ ». Il résulte de ces textes que le ministre des Affaires étrangères a désormais la responsabilité directe de la coopération avec les États africains francophones, qu'il pourra diriger au même titre que la coopération avec les pays de « l'étranger traditionnel ».

Certains chefs d'États africains, pourtant désireux d'obtenir une normalisation de leur coopération avec la France, se sont d'ailleurs inquiétés de ces transformations dans lesquelles ils ont vu le début du démantèlement des structures de la coopération franco-africaine⁶⁰: pour les « rassurer », certains responsables français ont cru pouvoir affirmer que « rien n'était changé en matière de coopération... »

En réalité, la « normalisation » entreprise au niveau des structures administratives françaises n'est pas achevée; elle ne serait totalement réalisée qu'en confiant aux mêmes institutions administratives et financières la mise en œuvre de toutes les conventions de coopération conclues par la France avec l'ensemble des pays étrangers ou tout au moins avec les « pays en voie de développement⁶¹ ».

Ainsi la coopération de la France avec les pays africains francophones tend-elle à être intégrée dans le système administratif français de coopération; elle tend également à être régie par les règles juridiques de droit commun applicables en cette matière, comme le montre l'adoption d'un statut uniforme des coopérants.

B – L'adoption d'un statut des coopérants

Pendant de nombreuses années, le régime juridique des coopérants français exerçant leurs fonctions dans les États africains francophones a été soumis à un ensemble complexe de règles disparates et incomplètes: les traités de coopération (et leurs annexes), le décret n° 61.241 du 2 mai 1961 (relatif à la situation juridique des fonctionnaires détachés « en vue d'accomplir une tâche de coopération... hors du territoire européen de la France »), la loi du 9 juillet 1965 relative au service national, en constituaient les principaux fondements. La jurisprudence, en particulier celle du

56. Cf. Jean TUSCOZ, « Le rapport Gorse », *op. cit.*, *Esprit*, novembre 1972.

57. Cf. le Décret du 1^{er} mars 1974, portant nomination des membres du gouvernement.

58. M. Jean de Lipkowski.

59. Le Décret n° 7431 du 11 mars dispose: « M. Jean de Lipkowski, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères, assiste le ministre des Affaires étrangères et connaît toutes les affaires qu'il lui confie, notamment dans le domaine des questions de coopération transférées au ministre des Affaires étrangères par le Décret du 20 janvier 1966 pour les États francophones d'Afrique au sud du Sahara, la République malgache et l'île Maurice. »

60. « Dans la limite des attributions de la direction de l'aide au développement des États francophones d'Afrique au sud du Sahara et de la République malgache et du service de la coopération culturelle, scientifique et technique avec les États francophones d'Afrique au sud du Sahara et de la République malgache. »

61. Cf. par exemple les réactions du président Senghor, *Marchés Tropicaux*, n° 1480, 22 mars 1974.

Conseil d'État, s'était engagée dans une œuvre constructive tendant à concilier les conséquences juridiques des deux aspects de la coopération, qui est à la fois un mode de relations entre États souverains et un service public français⁶²; mais il n'était pas possible à la jurisprudence d'élaborer un véritable « statut des coopérants », dont la nécessité se faisait pourtant sentir⁶³.

L'intervention du législateur a permis de « normaliser » le statut des coopérants en service à l'étranger: le code du Service national (Loi du 10 juin 1971 et Décret du 31 août 1972), entré en vigueur le 2 septembre 1972, fixe le statut des volontaires du service de coopération (exerçant leurs fonctions à l'étranger)⁶⁴; la Loi du 13 juillet 1972 détermine les règles applicables au personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'États étrangers⁶⁵. Il n'est pas possible de présenter ici une analyse détaillée de ces textes: notons simplement qu'ils constituent, une normalisation du droit français en cette matière, dans la mesure où ils édictent des règles applicables aux coopérants quel que soit le pays dans lequel ils exercent leurs fonctions⁶⁶; ils « normalisent » également le « statut » des coopérants en ce qu'ils tendent à faire du service en coopération fondé sur le volontariat une des formes du service national et une étape normale de la carrière des fonctionnaires⁶⁷.

Il ne faudrait toutefois pas en conclure que le statut des coopérants français a reçu sa forme définitive.

Le problème le plus urgent est sans doute celui de la formation des coopérants français, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent (le service en

62. Cette deuxième formule, la plus souvent envisagée (projets de création d'un ministère de la Coopération avec les pays du Tiers-Monde) ne nous paraît pas la meilleure: il vaudrait mieux, nous semble-t-il, confier la gestion de toutes les relations de coopération (au sens propre du mot) aux mêmes responsables, quitte à charger certains organismes spécialisés de la gestion de « l'aide » (*stricto sensu*, constituée par les dons, les transferts de fonds publics, etc.) aux pays pauvres. Actuellement, c'est une formule intermédiaire – et sans doute transitoire – qui est retenue: le « budget de la coopération » avec les États francophones d'Afrique au sud du Sahara reste individualisé, le Fonds d'aide et de coopération n'est pas modifié. Quant au sort du secrétariat Général pour la communauté et les Affaires africaines et malgaches auprès de la Présidence de la République, il dépendra évidemment des conditions dans lesquelles sera réalisée la succession du président Pompidou, dont le décès est intervenu pendant la rédaction du présent article.

63. Sur ces divers problèmes, cf. notamment J. TOUSCOZ, « Le statut des coopérants », *Esprit*, 1970, n° 7-8 p. 188, et J. TOUSCOZ, « La situation juridique des coopérants techniques et la jurisprudence française », *Revue du Droit public*, 1970, n° 2, p. 287 (et la bibliographie citée).

64. Ce que confirme les développements contemporains de la jurisprudence. Cf. en particulier deux arrêts récents de portée limitée: C.E., 4 février 1972. AYOUB, R.D.P., septembre-octobre 1972 n° 5 p. 1298 (refusant la qualité d'agent public à un ressortissant français employé sans contrat par le gouvernement marocain) et C.E., 2 avril 1971; NORDMANN, R.D.P., janvier-février 1972, p. 265. (reconnaissant une portée juridique à la « mise à la disposition » d'un fonctionnaire auprès du directeur de la coopération au ministère de l'Éducation nationale, bien que cette « mise à la disposition » ne soit pas reconnue par le statut de la fonction publique).

65. Ainsi que le statut des volontaires de l'aide technique, exerçant leurs fonctions dans les départements et territoires d'Outre-Mer; cf. à ce sujet A. ORAISON, « Le nouveau statut des volontaires de l'aide technique du service nationale », *Revue juridique et politique*, indépendance et coopération, juillet-septembre 1973 pp. 431-488.

66. Pour une analyse de ce texte, cf. *Coopération et Développement*, novembre-décembre 1972, pp. 40-47.

67. Contrairement au Décret de 1961 notamment qui instaurait, en particulier en matière de rémunération, une distinction entre les coopérants en service dans les États d'Afrique francophone et à Madagascar et les coopérants en service dans les autres États.

coopération étant le seul service public en France auquel sont affectés des personnels dépourvus pratiquement de toute formation spécifique)⁶⁸.

D'autre part, il serait sans doute souhaitable qu'une charte internationale de la coopération technique fixe de façon uniforme les droits et obligations des coopérants vis-à-vis de leur État d'origine et de l'État employeur ; cette charte pourrait comporter en annexe un jeu de contrats-types adaptés aux diverses situations concrètes ; la France pourrait prendre une initiative diplomatique au plan régional à ce sujet, en proposant, par exemple, aux autres États membres de la Communauté européenne et aux États associés (et associables) la négociation d'une telle convention ; la Francophonie, par ailleurs, pourrait servir de cadre à l'élaboration d'un tel statut ; ainsi la « normalisation » interne rejoindrait-elle la « normalisation » internationale.

Enfin, sur un tout autre plan, le droit français doit sans aucun doute évoluer à propos de la définition même du coopérant ; certains États avec lesquels la France coopère font en effet valoir, avec une force et une insistance croissante, que leurs ressortissants exerçant en France des activités salariées doivent être considérés comme de véritables coopérants. Certes, sous la pression conjuguée des États en cause⁶⁹ et de certains courants d'opinion, le droit positif français a évolué au cours des dernières années dans un sens favorable à ces « coopérants à l'envers » que constituent les travailleurs migrants séjournant en France⁷⁰ ; l'évolution n'est pas achevée⁷¹ ; mais de nombreuses étapes restent encore à accomplir avant que les immigrés (en particulier ceux qui sont originaires des pays africains francophones) soient considérés comme des coopérants⁷².

CONCLUSION

La « normalisation » de la coopération de la France avec les pays africains francophones est un phénomène inachevé et ambigu.

1. Cette « normalisation » est inachevée dans la mesure où la réciprocité des

68. Depuis la suppression de l'école de la France d'Outre-Mer, les formations dispensées aux volontaires du service national aux fonctionnaires et aux « experts sur marché » sont manifestement insuffisantes : l'initiation aux problèmes du Tiers-Monde, aux exigences du service de coopération, avant leur départ, est généralement très sommaire ; les possibilités de recyclage qui leur sont offertes sont faibles ou nulles. Le rapport Gorse suggérait d'organiser une préparation obligatoire au service national en coopération, échelonnée sur plusieurs années ; il suggérait d'affecter au moins 1% des crédits de coopération technique à la formation, au perfectionnement et au recyclage du personnel civil de coopération, ce pourcentage devant être périodiquement ajusté en fonction des besoins réels. Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

69. C'est l'Algérie qui a adopté dans ce domaine les positions les plus vigoureuses ; elle tend de plus en plus à subordonner le développement de la coopération avec la France à l'amélioration de la situation de ses ressortissants qui y travaillent. D'autres États africains attachent également une grande importance à ce problème.

70. Cf. par exemple la loi du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme et les débats provoqués par la circulaire Gorse relative aux conditions de régularisation de la situation des étrangers travaillant en France.

71. Cf. par exemple, les projets tendant à reconnaître aux travailleurs étrangers certains droits dont ils sont actuellement privés (droit de vote au niveau communal, représentation au Conseil économique et social, par exemple), et à améliorer leurs conditions d'emploi, de logement, de formation, d'insertion sociale, etc.

72. Cf. le colloque organisé à Grenoble en mars 1974 par le Conseil des communes d'Europe, sur « les problèmes des travailleurs migrants dans la communauté européenne », au cours duquel ce thème a été débattu.

avantages n'est sans doute pas encore totale. L'Algérie, qui a ouvert la voie aux autres États africains dans ce processus de « normalisation », continuera à leur fournir un « modèle », en particulier dans sa politique de prise de contrôle de ses ressources nationales ; les pays africains francophones chercheront, à brève échéance, à renforcer l'effectivité de leur souveraineté sur leurs richesses naturelles⁷³ ; leur coopération avec la France comportera donc de nouveaux ajustements impliquant une évolution du régime juridique des investissements français, la conclusion de nouveaux accords de coopération industrielle (tendant à la délocalisation de certaines industries, au transfert de certaines connaissances, etc.).

La coopération est par nature un procès continu, en adaptation constante ; sa stabilisation, ou plutôt son évolution progressive, sans crise grave, suppose qu'elle respecte le principe de la réciprocité des avantages. Or il est actuellement très difficile de se prononcer objectivement à ce sujet et il en sera ainsi tant qu'une procédure d'évaluation bilatérale de la coopération ne sera pas systématiquement organisée. Actuellement l'évaluation de la coopération reste fondée sur des analyses techniques, quantitatives et sectorielles de « coûts et bénéfices » ou repose sur des jugements globaux au caractère idéologique très marqué : pour les uns la coopération est une source de gaspillages ininterrompus pour la France ; pour les autres elle est une forme de pillage du Tiers-Monde ; les uns y voient une « ardente obligation » de solidarité internationale, les autres préconisent sa suppression totale, l'autarcie leur paraissant être la clé du développement des pays pauvres⁷⁴. L'ambiguïté de la coopération entre partenaires inégaux ne pourra sans doute jamais être totalement supprimée : mais elle pourra être sérieusement atténuée le jour où une évaluation cohérente et officielle, reposant sur des concepts et des chiffres définis bilatéralement, sera organisée⁷⁵ ; le rôle des commissions mixtes paritaires devrait être essentiel en ce domaine.

2. Cette « normalisation » est ambiguë car ses finalités ne sont pas clairement définies par les États qui y participent ; la France et ses partenaires africains devraient de toute urgence entreprendre à ce sujet une réflexion publique et approfondie⁷⁶ centrée autour des deux exigences fondamentales suivantes :

73. Rappelons que les pays africains francophones du sud du Sahara fournissent aux Français la quasi-totalité de l'huile d'arachide qu'ils consomment, la moitié de leur café, 35% du cacao, 28% du coton nécessaire aux industries textiles, 46% du manganèse, 30% des phosphates de chaux, 23% de l'aluminium brut, 19% du minerai de fer, sans parler des fruits exotiques, du bois, du pétrole et surtout de l'uranium.

74. Cf. par exemple, Ahmed-Baba MISKÉ : « La plus habile entreprise d'exploitation de l'histoire », *le Monde*, 15 août 1973 qui écrit : « La meilleure aide que vous puissiez nous apporter c'est de nous épargner votre « aide ». Je veux dire : celle que nous impose votre gouvernement. Supprimez ce ministère des Colonies qui, n'osant plus dire son nom, s'est camouflé sous celui de la Coopération. Rappelez vos troupes, vos conseillers civils et militaires de toute sorte qui nous « assistent » en maintenant en place des régimes antinationaux contre la volonté de leurs peuples. Supprimez les subventions qui permettent à ces régimes de survivre sans justifier leur présence autrement que par leur allégeance à la puissance qui les protège. Pour le reste, merci. Nous avons suffisamment de dignité, de force de travail et de richesses pour n'avoir besoin d'aucune aumône » ; cf. les thèses plus nuancées mais voisines de Tibor MENDE. *De l'aide à la recolonisation*, Seuil, 1972 ; cf. aussi, par exemple, Gilbert BLARDONE, « L'aide financière au Tiers-Monde : une bonne affaire pour les occidentaux », *Croissance des jeunes nations*, novembre 1973.

75. L'importance que nous attachons au processus d'évaluation nous a conduit à entreprendre, avec une équipe de recherche franco-canadienne, une étude systématique de ce problème : les résultats en seront rendus publics en 1975 ; cf. à ce sujet : Jean-Pierre ÉDOUARD et Michel GAND, « Réflexions sur les analyses des effets de l'aide au développement », *Revue Tiers-Monde*, tome XIV, n° 56, octobre-décembre 1973, pp. 769-792.

76. Réflexion à peine amorcée dans le rapport Gorse qui n'a d'ailleurs pas été publié.

Il convient de distinguer nettement (au plan international comme au plan interne) « l'aide » dans ses diverses formes (transferts de fonds et de services sans contrepartie, application du principe de « l'inégalité compensatrice » en matière commerciale, etc.) et la coopération proprement dite, qui repose sur le principe de la réciprocité des avantages. La confusion de ces deux types de relations, qui paraît être systématiquement entretenue jusqu'ici, contribue à créer un climat de suspicion et de méfiance incompatible avec la « normalisation » de la coopération.

Il convient, d'autre part, de remettre en question l'idéologie de la croissance, à laquelle la France et les États africains francophones semblent avoir subordonné jusqu'ici leur coopération. Cette idéologie, fondée sur une approche principalement quantitative, est aujourd'hui condamnée; il importe de lui substituer une doctrine cohérente du développement (de la France et de ses partenaires) intégrant harmonieusement les aspects quantitatifs et qualitatifs des activités humaines⁷⁷.

Située dans cette double perspective la « normalisation » de la coopération de la France avec les pays africains francophones pourra se poursuivre par adaptations successives, dans le cadre de l'évolution du système international tout entier. Ou bien cette coopération sera une forme de « convivialité » internationale⁷⁸ prenant place dans un nouvel ordre mondial, fondé sur un nouveau partage du pouvoir et une nouvelle division internationale du travail au plan universel, ou bien la dialectique du conflit prévaudra sur le dynamisme de la paix.

77. J. TOUSCOZ : La revendication d'une limite à la croissance. (Colloque de la Société Française de Droit International), Aix-en-Provence, 1973 ; multigraphié (à paraître). Sur les développements récents de la controverse provoquée par la thèse du Club de Rome (« Halte à la croissance »), cf. en particulier : CLUB DE ROME, *Le rapport de Tokyo sur l'homme et la croissance*, Paris, Seuil, 1973, et CLUB DE ROME, *Quelles limites?*, Paris, Seuil, 1973.

78. Ivan ILLICH, *La convivialité*, Paris, Seuil, 1973.